

**Expediente N° 69/2023**  
**Resolución N.º 189/2023**

## CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

Dña. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

Dña. Sofia García Solís

En Valencia, a 6 de octubre de 2023

Reclamante: D. [REDACTED]

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Diputación de Valencia

VISTA la reclamación número **69/2023**, interpuesta por D. [REDACTED], formulada contra la Diputación de Valencia y siendo ponente la vocal del Consejo, Sra. Dña. Sofia García Solís, se adopta la siguiente

### RESOLUCIÓN

#### ANTECEDENTES

**Primero.** - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 10 de marzo de 2023 D. [REDACTED], en calidad de delegado sindical de la Sección Sindical de la Intersindical Valenciana de la Diputación de Valencia y miembro de la Junta de Personal, presentó por vía telemática una reclamación ante el Consejo Valenciano de Transparencia, con número de registro GVRTE/2023/1109266. En ella reclama contra la falta de respuesta de la Diputación de Valencia a una solicitud de acceso a información pública de fecha 19 de octubre de 2022, con número de registro S/23059/2022/000009, en la que solicitaba *copia de las nóminas de los trabajadores de la Diputación del periodo de 1 de enero de 2019 hasta el mes de septiembre del 2022*.

**Segundo.** - Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución, por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia a la Diputación de Valencia por vía telemática, instándole con fecha de 24 de marzo de 2023 a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante, recibido el mismo día 24 de marzo, según acuse de recibo que consta en el expediente.

Con fecha 19 de abril de 2023 se recibe en el Consejo Valenciano de Transparencia, con nº de registro GVRTE/2023/1575907, escrito de alegaciones de la Diputación de Valencia en el que manifiesta que:

*“PRIMERO. - Que, efectivamente, tal y como señala el reclamante, la Diputación de Valencia no contesta a la solicitud de derecho de acceso realizada por el reclamante con fecha 19 de octubre de 2022, con número de registro S/23059/2022/000009, en la que solicitaba copia de las nóminas de los trabajadores de los trabajadores de la Diputación de Valencia en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 hasta el mes de septiembre de 2022.*

*SEGUNDO. - Que la solicitud la realiza en calidad de delegado sindical de la sección sindical Intersindical STAS y como miembro electo de la Junta de Personal.*

*TERCERO. - Que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 39 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que regula los órganos de representación:*

- 1. Los órganos específicos de representación de los funcionarios son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal.*
- 2. En las unidades electorales donde el número de funcionarios sea igual o superior a 6 e inferior a 50, su representación corresponderá a los Delegados de Personal. Hasta 30 funcionarios se elegirá un Delegado, y de 31 a 49 se elegirán tres, que ejercerán su representación conjunta y mancomunadamente.*
- 3. Las Juntas de Personal se constituirán en unidades electorales que cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarios.*

*De acuerdo con este artículo, la Diputación de Valencia, el órgano de representación es la junta de personal.*

*CUARTO. - Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1.a) del citado cuerpo legal se establecen las funciones y legitimación de las juntas de personal según lo transcrito a continuación:*

*Artículo 40. Funciones y legitimación de los órganos de representación*

- 1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:*
  - a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.*

*Es por ello que es la Junta de Personal la que está legitimada para la obtención de la citada información y no los delegados sindicales, aunque formen parte de la citada junta de personal.*

*Por todo lo expuesto, se entiende que el solicitante no está legitimado para el acceso a dicha información, siendo la legitimada la Junta de Personal.*

**Tercero.** - Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha de este Consejo, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.** - Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 1/2022 valenciana), “el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”, siendo el órgano competente para “resolver las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa”, según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.1 del mismo texto legal.

**Segundo.** – El artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana establece que frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información podrá interponerse reclamación potestativa (previa a la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa) ante el Consejo Valenciano de Transparencia. Estas reclamaciones se regirán por lo previsto en esta Ley, así como por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**Tercero.** - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –la Diputación de Valencia– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 3.1.d), que se refiere de forma expresa a “*las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana*”.

**Cuarto.** - En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho de D. [REDACTED] como delegado sindical de la Sección Sindical de la Intersindical Valenciana de la Diputación de Valencia y miembro de la Junta de Personal, a acogerse a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana, toda vez que el art. 27 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública *de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.*

Cabe señalar que el CVT, respecto de aquellas solicitudes de acceso a la información pública presentadas por representantes sindicales, ha venido afirmando su competencia para la resolución de las reclamaciones que se presenten en el ámbito del ejercicio de la acción sindical y entendiendo además que “el derecho general de acceso a la información pública que la Ley de Transparencia contempla para cualquier ciudadano o ciudadana, se ve reforzado en este caso por el carácter de representante sindical de quién solicita la información. Ahora bien, este refuerzo no implica que no se aplique a este caso la normativa general que regula el procedimiento de acceso a la información prevista en la Ley estatal 19/2013, y en la Ley 2/2015 valenciana”. Este criterio se mantiene en repetidas resoluciones: Res. 31/2017 (Exp. 100/2016); Res. 29/2019 (Exp. 132/2018).

En relación con la legitimación del representante sindical que solicita la información, alega la diputación en su escrito de alegaciones que, en base a lo establecido en los artículos 39 y 40.1.a) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, es la Junta de Personal la que está legitimada para la obtención de la citada información y no los delegados sindicales, aunque formen parte de la citada junta de personal, denegando la información solicitada porque entienden que el reclamante no está legitimado para el acceso a dicha información, siendo la legitimada la Junta de Personal.

No obstante, recordemos que el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, regula el derecho de acceso a la información respecto de delegados sindicales y comité de empresa: *“Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:*

*1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda...”*

Y en el ámbito de la función pública deben tenerse también en cuenta los artículos 39 y ss de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), referidos a las funciones y legitimación de los órgano de representación del personal funcionario.

Así, el artículo 40.1, al establecer las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal relaciona aquellas relativas a recibir información sobre la evolución de las retribuciones, sobre traslado de instalaciones y revisión de sistemas de organización y métodos de trabajo, sobre las sanciones muy graves que se hayan impuesto, sobre la jornada laboral y horario de trabajo, vigilar el cumplimiento de las condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales y colaborar con la Administración para el cumplimiento de la productividad, añadiendo el art. 40.2 que “las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, los Delegados de Personal, mancomunadamente, están legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones”.

En definitiva, los artículos mencionados atribuyen derechos de información a los representantes sindicales de los trabajadores que resultan esenciales para el ejercicio de su labor de control y la defensa de los intereses de los trabajadores.

Visto lo cual, no podemos compartir el criterio de la Diputación de Valencia de que el solicitante, como delegado sindical, carece de legitimación para solicitar la información en cuestión, pues como vemos tanto el artículo 10.3 de la LOLS como el 40.2 del EBEP, establecen idénticos derechos a los delegados sindicales y al comité de empresa, o, en nuestro caso, a la junta de personal, siendo irrelevante, a los efectos del acceso a la información, el hecho de que el delegado sindical forme parte o no de la junta de personal.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del TS nº 160/2021, de 9 de febrero, (recurso de casación nº 1229/2020), en su fundamento jurídico quinto, en un caso similar en el que por parte de delegadas sindicales se solicitaba determinada información sobre contratos de todos los facultativos de cada servicio..., y en el que la cuestión de interés casacional parte de la fricción entre dos derechos fundamentales, el derecho fundamental a la libertad sindical previsto en el artículo 28.1 de la CE y el derecho fundamental de protección de datos del artículo 18.4 de la CE y a la que posteriormente nos volveremos a referir al examinar los posibles límites al derecho de acceso.

**Quinto.** - Por último, la información solicitada constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los *contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*. En los mismos términos se pronuncia la Ley 1/2022 valenciana en su artículo 7.4.

**Sexto.** – Llegados a este punto, una vez visto que el delegado sindical está legitimado para solicitar la información descrita en el antecedente primero de la presente resolución, y que lo que pide es información pública conforme a la descripción del artículo 13 de la ley 19/2013, únicamente quedaría por determinar si concurre alguna causa de inadmisión o límite de los previstos en los artículos 18 o 14 y 15 de la misma ley.

Recordemos que lo que reclamante solicita es *copia de las nóminas de los trabajadores de la Diputación de Valencia del período de 1 de enero de 2019 hasta el mes de septiembre del 2022*, y habrá que ver si el acceso a dicha documentación puede entrar en conflicto con el derecho a la intimidad y la protección de datos, ya que en las nóminas se contienen multitud de datos personales, y muchos de ellos, incluso, de especial protección, como puede ser la cuota por afiliación a un partido político, o una baja por IT laboral...etc (artículo 9 RGPD).

La Sentencia antes citada del TS nº 160/2021, de 9 de febrero, en su FJ 6º, trata el tema en profundidad con el siguiente argumento:

*“El derecho a la libertad sindical comprende, por tanto, el derecho de información para acceder a documentación, en los términos expuestos en los citados artículos 40.1.a) del TR de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y 10.3. 1ª de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.*

*El reconocimiento del contenido, esencial y adicional, del expresado derecho fundamental, que hemos señalado en el fundamento anterior, no está exento de límites, pues sabido es que los derechos fundamentales no son derechos absolutos ni ilimitados. No obstante, conviene añadir que desde luego deben extremarse las cautelas para que la determinación de los límites no vacíe de contenido del derecho fundamental.*

*En el caso examinado el límite al derecho fundamental de la libertad sindical, respecto del acceso a documentación e información, se produce por el reconocimiento constitucional de otro derecho fundamental, el de la protección de datos de carácter personal.*

*Téngase en cuenta que el artículo 11 de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, de aplicación al caso, al regular la comunicación de datos, exige el consentimiento como regla general, pues "sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado" (artículo 11.1). Relacionando inmediatamente las excepciones a tal exigencia de anuencia del titular de los datos, pues dispone que el consentimiento no será preciso "cuando la cesión está autorizada en una ley" (artículo 11.2.a).*

*De modo que debemos averiguar si los preceptos invocados -- artículos 40.1.a) del TR de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y 10.3. 1ª de la Ley Orgánica de Libertad Sindical--, suponen una excepción a la exigencia del consentimiento. Teniendo en cuenta que la documentación solicitada supone un volcado masivo de datos, en los términos trascritos en los fundamentos anteriores.*

*Pues bien, ni el expresado artículo 10.3.1ª, por lo que se refiere a la equiparación, a estos efectos, de los delegados sindicales, con los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, respecto del "acceso a la misma información y documentación", ni el citado artículo 40.1.a) que señala como función de los delegación de personal "recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento", describen un supuesto legalmente previsto que excepcione el consentimiento de los interesados a los efectos del artículo 11.2.a) de la Ley de 1999, en un caso como el examinado en el que se solicita una cuantiosa e indiscriminada cesión de datos, sin proporcionar una mínima explicación, al tiempo de su solicitud, de la necesidad o relevancia de esos datos para el ejercicio de sus labores sindicales.*

*Resulta relevante, por tanto, que medie la debida relación entre los datos personales del personal estatutario que se solicitan, con la importante función sindical que se desarrolla. De modo que únicamente cuando estos datos personales son necesarios para el ejercicio de las labores sindicales, podrían considerarse excepcionados del consentimiento, pero no cuando se encuentran desvinculados o se desconozca su relación, al no haberse puesto de manifiesto su conexión con dichas funciones sindicales.*

*En la solicitud que obra al folio 13 del expediente administrativo, cuando se solicita la documentación e información, no se expresa ninguna explicación, ni se hace ninguna referencia o mención, sobre la utilidad de la misma para el cumplimiento de sus tareas sindicales. Tampoco se intenta vincular su solicitud de datos con las tareas legalmente atribuidas a los representantes sindicales. Dicho de otro modo, no se justificaron las razones por las que para el ejercicio de su función sindical resultaba necesario, relevante, o simplemente conveniente, que se procediera a ese volcado masivo e indiscriminado de datos personales.*

*Recordemos que en el artículo 40.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se hace expresa mención a las retribuciones, cuando se refiere a recibir información sobre la evolución de las retribuciones. Y las demás del citado precepto, sobre traslado de instalaciones y revisión de sistemas de organización y métodos de trabajo, sobre las sanciones muy graves que se hayan impuesto, sobre la jornada laboral y horario de trabajo, vigilar el cumplimiento de las condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales y colaborar con la Administración para el cumplimiento de la productividad.*

*En consecuencia, la mera invocación, ayuna de justificación, de la representación sindical no puede servir de excusa para acceder a todo tipo de documentación, si no se quiere por esta vía vaciar el contenido del derecho fundamental a la protección de datos, cuando el titular de los mismos ignore el uso que se hace de sus datos, perdiendo su poder de disposición, en supuestos en los que no se justifica la concurrencia de alguna de las excepciones legalmente establecidas".*

Y en este mismo sentido el artículo 15 de la Ley 19/2013 establece que,

*"1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.*

...

*4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*

Por tanto, en el caso que nos ocupa, únicamente se podría autorizar el acceso con el consentimiento expreso del afectado (que además deberá ser por escrito en el caso de datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias) o si dicho acceso estuviera amparado por una norma con rango de ley que, como hemos visto, no es el caso.

O bien, como indica el apartado 4 del artículo 15, optar por la disociación de los datos de carácter personal. Ahora bien, no olvidemos que se está solicitando un total de 52 nóminas de cada uno de los aproximadamente 1.000 empleados con que cuenta la Diputación de Valencia, lo que supone una ingente cantidad de información, que, además, habría que disociar previamente, lo que incluso podría llegar a considerarse que tiene carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley (artículo 18.1.e)).

**Séptimo.** – En consecuencia, visto lo anteriormente expuesto, y de conformidad con todo lo argumentado por el TS en la sentencia citada, a juicio de este Consejo no consta en el expediente que por el delegado sindical se haya justificado suficientemente las razones por las que resulta necesario, relevante, o simplemente conveniente, para el ejercicio de su función sindical, proceder a ese volcado masivo e indiscriminado de datos personales que contienen todas las nóminas del personal de la diputación de Valencia en el período solicitado.

Por tanto, es necesario que medie la debida relación entre los datos personales del personal que se solicitan, con la importante función sindical que se desarrolla, y únicamente cuando estos datos personales sean necesarios para el ejercicio de las labores sindicales, es cuando pueden considerarse excepcionados del consentimiento. En este caso, el solicitante no ha indicado la necesidad de la información solicitada, por lo que, como bien dice la sentencia, *“la mera invocación, ayuna de justificación, de la representación sindical no puede servir de excusa para acceder a todo tipo de documentación, si no se quiere por esta vía vaciar el contenido del derecho fundamental a la protección de datos, cuando el titular de los mismos ignore el uso que se hace de sus datos, perdiendo su poder de disposición, en supuestos en los que no se justifica la concurrencia de alguna de las excepciones legalmente establecidas”*, por lo que procede desestimar la presente reclamación al concurrir el límite del derecho a la protección de datos del artículo 15 de la Ley 19/2013.

**Octavo.** – Finalmente procede recordar a la Diputación de Valencia la obligación de resolver de la Administración, recogida con carácter general por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en su artículo 21 contempla la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y notificarla en el plazo máximo fijado por la norma reguladora correspondiente, en todos los procedimientos. En el mismo sentido se pronuncia la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, en cuyo artículo 34.1. establece que *“las solicitudes de acceso a información pública se resolverán y notificarán a la persona solicitante, y a las terceras personas afectadas, en el plazo máximo de un mes a contar desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro de la administración u organismo competente”*, considerando el artículo 68.3 como infracción leve *“b) el incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública”*.

## RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, el Consejo Valenciano de Transparencia acuerda

Desestimar la reclamación formulada por D. [REDACTED], con fecha 10 de marzo de 2023, con número de registro GVRTE/2023/1109266 contra la Diputación de Valencia, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 6º y 7º.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO VALENCIANO  
DE TRANSPARENCIA**

Ricardo García Macho